



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce Ing. J. J., proti žalovanému Ministerstvu financí, Praha 1, Letenská 15, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2004, čj. 7 Ca 257/2003 – 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalobci se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.**

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhá přezkoumání shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministra financí ze dne 25. 6. 2003, čj. 451/5001/03 sp. zn. 409/92-S a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Tímto (posledně uvedeným) správním rozhodnutím byl zamítnut rozklad stěžovatele a bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 22. 8. 2001, čj. 451//47405/2001/mt sp. zn. 409/92-S, o uložení povinnosti stěžovateli zaplatit zvláštní poplatek ve výši 353 400 Kč podle § 11 odst. 2 zákona č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů.

Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozsudku, soud vycházel především ze zjištění, že rozhodnutím Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci ze dne 14. 1. 1994, čj. 522/72/94 sp.zn. 409/92-S ve spojení s rozhodnutím ministra pro správu národního majetku a jeho privatizaci ze dne 5. 4. 1994, čj. 522/712/93 sp. zn. 409/92-S byla pravomocně (dnem 8. 4. 1994) uložena stěžovateli rovněž podle § 11 odst. 2 zákona č. 427/1990 Sb. povinnost zaplatit zvláštní poplatek 353 400 Kč. V obou případech (v rozhodnutích z roku 1994 a 2001 resp. 2003) správní orgány opíraly tuto povinnost o zjištění, že stěžovatel dne 23. 5. 1992 ve veřejné dražbě v Ostravě vydražil provozní

jednotku č. 0656761 (š. s. p. ve S. O., M. 151) za vyvolávací cenu 1 767 000 Kč a ve stanovené lhůtě 30 dnů tuto částku za vydraženou provozní jednotku nezaplatil. Pravomocné rozhodnutí ze dne 14. 1. 1994 ve spojení s rozhodnutím ze dne 5. 4. 1994 bránilo vydání rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 22. 8. 2001 a ministra financí ze dne 25. 6. 2003, neboť i v řízení před správními orgány platí obecná zásada non bis in idem, kterou lze dovodit z principu materiální právní moci.

Stěžovatel v kasační stížnosti vyslovuje nesouhlas s tímto právním závěrem a uvádí následující. Soudy zastávají stanovisko, že je-li soudem nařízen výkon správního rozhodnutí, nelze ve výkonu pokračovat, případně ho nařídit, pokud uplynula lhůta stanovená § 71 odst. 3 správního řádu. V posuzovaném případě u rozhodnutí bývalého Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci lhůta uplynula, rozhodnutí se stalo nevymahatelným, a proto byla novým rozhodnutím Ministerstva financí určena nová lhůta k plnění. Zmíněné stanovisko soudu ve své podstatě znamená, že byl-li nařízen výkon rozhodnutí srážkami se mzdy, po třech letech se srážky provádět přestanou, byť byla splacena jen nepatrná část dluhu nebo bylo-li nařízeno zboření stavby pro výstavbu dálničního okruhu a jednání se pak protáhlo déle než na tři roky, nelze např. stavbu podle původního rozhodnutí zbořit. To ovšem neznamená, že zbytek dluhu zanikl či že stavbu již nelze nikdy zbořit. Je běžné, že pokud povinnost trvá, stanoví se nová lhůta splatnosti (vykonatelnosti) a na základě nového rozhodnutí se ve výkonu pokračuje. O tom, že v daném případě uložená povinnost nezanikla, městský soud nepochyboval. Tento soud tu tedy činí správný závěr, že povinnost uložená rozhodnutími orgánů bývalého Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci trvá, tedy ani nezanikla, ani nebyla zrušena. Opomíjí však okolnost, že zanikla jejich vykonatelnost, čili že splnění uložené povinnosti nelze podle nich vymáhat. Proto bylo třeba rozhodnutí orgánů Ministerstva financí, aby se obnovila vymahatelnost uložené povinnosti. Nešlo tu tedy o případ, kde o jedné povinnosti rozhodovaly dva orgány s hmotně-právními účinky, ale o případ, kdy se jedná o téže povinnosti. Byla vydána dvě rozhodnutí z procesních důvodů, neboť první rozhodnutí nebylo možno realizovat bez druhého.

Žalobce se k podání kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), přičemž vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

Jak již bylo vysloveno v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 12. 1993, čj. 6 A 146/92 – 24 (SPč. 44) v řízení před správními orgány platí obecná zásada non bis in idem; lze ji dovodit z principu materiální právní moci. Ten v sobě zahrnuje i nezměnitelnost rozhodnutí, tj. nenarušitelnost vzniklých, změněných nebo zaniklých hmotněprávních subjektivních oprávnění a povinností. To platí bez ohledu na to, zda procesní předpis zákaz dvojího projednání téže věci explicitně stanoví (např. § 159 odst. 3 o. s. ř., nebo nikoli).

Otázkou materiální právní moci a z toho vyplývajících důsledků se zabývá především právní teorie. Tak např. v publikaci Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část, 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck 2003 na str. 343 (marg. č. 568), kde je i odkaz na zmíněný rozsudek Vrchního soudu v Praze, je uvedeno:

*„Správní řád a některé další zákony upravující vydávání správních rozhodnutí upravují formální stránku právní moci rozhodnutí chápánou jako jeho nenapadnutelnost řádným oprávněným prostředkem. Složitější je otázka hmotněprávních aspektů právní moci, které v pozitivní úpravě výslovně (a v obecné rovině vůbec) upraveny nejsou. Chápání právní moci v materiálním smyslu slova lze chápat jako produkt doktrinnálního zkoumání správních aktů, které našlo svůj odraz i v rozhodovací praxi a judikatuře. Existuje značné množství literárních pramenů, které se problémem materiální právní moci správních rozhodnutí z různých pohledů zabývají. Např. komentář k německému správnímu řádu autora F. Koppa uvádí více než čtyřicet německy psaných prací k problematice právní moci s tím, že zejména některé z citovaných starších pramenů nesporně ovlivnily i předválečnou teorii a judikaturu československou. Srov. Kopp, F. O.: *Verwaltungsverfahrensgesetz*. München: C. H. Beck'sche Verlagbuchhandlung, 1986, s. 693 – 69. Z českých, resp. československých prací viz např. Hoetzel, J. *Československé správní právo, cit. d., s. 339*; Hromada, J. *K některým otázkám správního řízení. Stát a právo, č. 13, Praha Academia, 1967, s. 166*; Drdacký, K. *Právní moc správních rozhodnutí, Správní právo, 1970, č. 4, s. 241*; Červený, Z. *in Lukeš, Z. Československé správní právo, cit. d., s. 171*; Šimůnková, V., *in Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín M.: Správní řád: komentář, cit. d., s. 151. Pod tzv. materiální právní mocí lze rozumět zejména vlastnost rozhodnutí znamenající nezměnitelnost a nezrušitelnost právní situace určené tímto rozhodnutím. Materiální právní moc vytváří překážku nového rozhodování za podmínky, že jde o tutéž věc a téhož účastníka. Tuto vlastnost mohou pojmově nabýt jen rozhodnutí pozitivní a nikoliv rozhodnutí negativní (např. pravomocné rozhodnutí zamítající žádost občana o zbrojní průkaz nevylučuje, aby týž občan podal novou žádost a zahájil nové správní řízení ve věci)“.**

Z citovaného judikátu Vrchního soudu v Praze vycházel i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2003, čj. 5 A 47/2001 – 36, kterým byla zrušena rozhodnutí ministra financí ze dne 29. 1. 2001, čj. 451/103314/2000/Mü a rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 20. 10. 2000, čj. 451/56004/2000 vydaná právě podle § 11 odst. 2 zákona č. 427/1990 Sb.

Soud ani v této věci neshledal důvod od tohoto stanoviska odchytil. Samotná skutečnost, že došlo k promlčení práva vymáhat daňový nedoplatek (§ 70 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) či uplynutí lhůty dle § 71 odst. 3 správního řádu (lhůty pro tzv. exekuční vykonatelnost) neumožňuje vydat nové rozhodnutí ve věci samé, tedy především totožné rozhodnutí – jak tomu bylo i v daném případě, ale i stanovit jen novou lhůtu ke splnění povinnosti. Takový postup by byl v rozporu nejen se zásadou *non bis in idem*, ale odporovalo by to i smyslu uvedených ustanovení (znamenaloby ve svém důsledku jejich nepřipustné obcházení).

Tato zásada je jedním ze základních principů rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob jak soudy, tak i správními orgány a bylo by možné se od ní odchytil jen v případě, že by to stanovil výslovně zákon (pokud by taková právní úprava byla ústavně konformní). Tak tomu však v tomto případě není. Pro úplnost

je nutno uvést, že pokud nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) v § 48 odst. 2 stanoví, že přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobou pouze jednou. Jde jen o výslovnou úpravu odpovídající v teorii i soudní praxi zejména v posledních letech nezpochybnovanému principu. Teprve § 101 písm. c) nového správního řádu upravuje případy, které má zřejmě na mysli stěžovatel. Bude však třeba pečlivého výkladu (včetně judikatury ve správním soudnictví) tohoto ustanovení, především značně neurčitého pojmu „z vážných důvodů“.

Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že tehdejší Generální prokuratura ČSR vydala dne 7. 1. 1983 pod sp. zn. III/2 Gd 1113/82 stanovisko, že po uplynutí lhůty stanovené v § 71 odst. 3 správního řádu, je možno vydat nové rozhodnutí, kterým by byla platební povinnost znovu stanovena, když vlastní předpisy nemají žádné ustanovení o promlčení. Toto stanovisko bylo zaujato k otázce nedoplatků administrativních pohledávek založených správním rozhodnutím o přidělu (vydávaných převážně v padesátých letech). Dále je zde konstatováno, že je to možné tam, kde to vyžaduje společenský zájem (zásada zákonnosti podle § 3 odst. 1 správního řádu ve vztahu k zásadě úměrnosti podle odstavce 3 téhož ustanovení) s tím, že vedle zásady přiměřenosti musí rozhodující orgán přihlídnout také k tomu, zda nejsou důvody pro upuštění od vymáhání podle § 20 vyhlášky č. 156/1975 Sb., popřípadě důvody k prominutí podle § 19 cit. vyhl. u zemědělského majetku i ve vztahu k § 11 odst. 2 dekr. č. 12/1945 Sb. a § 8 dekr. č. 28/1945 Sb.

Tehdejší generální prokuratura se však na rozdíl od citovaných judikátů – v tomto stanovisku (tak jak bylo vydáno) nevypořádala s otázkou důsledků materiální právní moci, především se základním principem *non bis in idem*. To, že dochází k promlčení práva přiznaného rozhodnutím či k zániku exekuční vykonatelnosti, je pro veřejné i soukromé právo zcela běžným principem. Na tom nic nemůže změnit samotná skutečnost, že stanovené lhůty jsou pro některé případy pro potřeby praxe příliš krátké.

Není tedy třeba ani v této věci na dosavadní judikatuře cokoli měnit. Proto byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

Neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší, žalobci pak, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady spojené s řízením o kasační stížnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. prosince 2005

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu